



**КОММЕНТАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ "ЗАКОНА
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА О ПАРЛАМЕНТСКИХ АДВОКАТАХ", N.1349 ОТ
17.10.97**

**Подготовлено группой экспертов международного центра демократических
преобразований (ICDT)**

Автор

Проф. Андрас Л. Пап, Венгерская Академия Наук, Институт Права

при содействии

Проф. Балазс Мажтены, Венгерская Академия Наук, Институт Права

Проф. Габор Салуок, Венгерская Академия Наук, Институт Права

Проф. Балазс Визи, университет Корнивус, Будапешт, Венгрия

Будапешт, 1 ноября 2008 года



СОДЕРЖАНИЕ

А. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В. ПРАВОВОЙ СТАТУС И НЕЗАВИСИМОСТЬ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТСКИХ АДВОКАТОВ

1. Несовместимость с другими должностями и требования к кандидатам
2. Декларация о доходах и имуществе
3. Переизбрание
4. Состав института Омбудсмена, его заместители и Омбудсмены специализированного профиля
5. Назначение
6. Освобождение от должности
7. Назначение квалифицированным большинством
8. Замещение Омбудсмена

С. ЮРИСДИКЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ АДВОКАТОВ

1. Юрисдикция применительно к судам
2. Юрисдикция применительно к частному сектору и физическим лицам
3. Юрисдикция в отношении дел, связанных с недобросовестным применением закона
4. Проверки по собственной инициативе (*ex officio*)
5. Омбудсмены специализированного профиля

Е. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ

1. Защита сведений личного характера
2. Публичность и доступность



3. Внесение поправок в закон о парламентских адвокатах
4. Поручения со стороны парламента и институциональные взаимоотношения с ним
5. Утверждение бюджета Омбудсменов и правовой статус персонала центра
6. Автономия и защита основных прав: случай Гагаузии

**ПРИЛОЖЕНИЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИНСТИТУТЕ
ОМБУДСМЕНА В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ**

А. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая тот факт, что сферы действия и характеристики института правозащитников (Омбудсменов) всегда зависят от конституциональных, исторических и политических условий, лежащих в основе общественного обустройства той или иной страны, в полномочия и конституционные обязанности Омбудсмана может входить посредничество, расследование жалоб, просветительско-правовая деятельность, вынесение законодательных и практических рекомендаций, а также специализированные правомочия. Исходя из общих принципов и изучения опыта организации института Омбудсмана в разных странах, мы предлагаем следующие рекомендации и комментарии в отношении статуса Омбудсмана (Парламентского Адвоката) в Республике Молдова.

Необходимо с самого начала оговорить три вопроса:

1. Хотя в задачи данного проекта не входит общая оценка конституционного строя Республики Молдова, выполнение по меньшей мере двух задач потребует изменения Конституции. Прежде всего, в целях обеспечения самостоятельности и независимости Омбудсменов, Конституция должна содержать отдельную главу, посвященную институту Омбудсмана, в которой бы определялся юридический статус института, круг его полномочий и порядок назначения на должность. Приведенные ниже рекомендации могут помочь в разработке такой главы. Необходимо отметить, что в Конституции, как правило, должно содержаться краткое, но емкое определение юридического статуса различных институтов, в то время как детальное, тщательное регламентирование их деятельности приводится в законе, посвященном отдельно данному институту (например, законе о Народном Адвокате). В Приложении приведены некоторые поучительные примеры.
2. В целях создания более стабильной системы защиты основных прав и свобод, а также обеспечения действенного разделения ветвей власти и

беспристрастности основных конституционных органов, которые должны осуществлять свои конституционные полномочия вне зависимости от того, какое правительство находится у власти, мы рекомендуем изменить процесс принятия решений на законодательном уровне, в особенности в той части, которая касается числа голосов, необходимых для принятия некоторых решений (статья 74 и раздел VI Конституции). Принимая во внимание конституционные регламенты, зарекомендовавшие себя во многих странах мира, мы рекомендуем ввести положение, в соответствии с которым любые изменения Конституции и принятие органических законов, а также назначение определенного круга должностных лиц требовали бы квалифицированного большинства голосов парламента (две трети). Требование наличия квалифицированного большинства уже закреплено в Конституции (в том числе и при выборах Президента страны), но представляется целесообразным его более широкое применение. К примеру, изменение конституции, а также избрание должностных лиц, указанных в Конституции, таких как Омбудсмены (Народные Адвокаты), судьи Конституционного Суда и т.д., должно осуществляться двумя третями голосов от общего числа депутатов Парламента. Более доступные механизмы, такие как большинство, состоящее из двух третей голосов *присутствующих депутатов*, могут применяться для принятия или изменения органических законов. Схожие требования должны существовать и при принятии и изменении законов, касающихся фундаментальных прав граждан. (Помимо того, Конституция может перечислять и некоторые органические законы, изменение которых требует две трети голосов от общего числа депутатов. В отношении некоторых законодательных процессов, таких как изменение Конституции, представляется целесообразным сохранить либо ввести дополнительные механизмы защиты, такие как необходимость проведения референдума либо роспуска Парламента, а также утверждение новоизбранного состава парламента).

3. Несколько слов в отношении терминологии: во время наших консультаций, мы часто слышали критические отзывы о термине "Народный Адвокат". Мы полагаем, что предпочтительней всего использовать терминологию и формулировки, которые точно отражают конституционный статус того или иного института, если, конечно, они не несут в себе негативных исторических коннотаций или не являются неприемлемыми по политическим или институциональным причинам. Тем не мене, мы полагаем, что названия, которые отражают индивидуальные конституционные традиции страны (пусть даже и возникшие в недавнем прошлом), никоим образом не влияют на эффективность института и его соответствие заявленным задачам. По этой причине, в своих рекомендациях мы ограничимся кругом вопросов, касающихся конституционных основ и статуса института Народных Адвокатов.
4. В целях данных рекомендаций, при обозначении общих характеристик рассматриваемого института будут использованы термины "институт Омбудсмена", "Институт", "Омбудсмен", "Парламентский Адвокат" и "Правозащитник" (в целях данной работы они рассматриваются как взаимозаменяемые).

В. ПРАВОВОЙ СТАТУС И НЕЗАВИСИМОСТЬ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТСКИХ АДВОКАТОВ

1. Несовместимость с другими должностями и требования к кандидатам
2. Декларация о доходах и имуществе
3. Переизбрание
4. Состав института Омбудсмена, его заместители и Омбудсмены специализированного профиля
5. Назначение Омбудсменов
6. Освобождение от должности
7. Назначение квалифицированным большинством
8. Замещение Омбудсмена

С точки зрения правового статуса, основной характеристикой института Омбудсмена является его независимость, которая означает, прежде всего, независимость от административных органов власти, чью деятельностью он расследует. Обеспечению такой независимости могут способствовать следующие предлагаемые нами поправки в Закон о парламентских адвокатах (а, возможно, и d Конституцию).

1. Несовместимость с другими должностями и требования к кандидатам

В целях обеспечения независимости Омбудсменов, необходимо ввести некоторые законодательные положения для недопущения возможного конфликта интересов. Некоторые из этих ограничений должны распространяться не только на должности, которые Омбудсмен не вправе занимать во время исполнения своих обязанностей, но и на должности, которые он занимал до своего назначения. Представляется целесообразным исключить возможность назначения лиц, которые, к примеру, менее чем за шесть лет до этого занимали должность депутатов Парламента, Президента страны, судьи Конституционного Суда, члена правительства, государственного секретаря, заместителя госсекретаря, советника в местном совете, мэра, прокурора, члена вооруженных сил либо оплачиваемого сотрудника какой-либо

политической партии. Длительность периода несовместимости после занятия предыдущей должности должна превышать срок парламентского мандата. Таким образом, мы рекомендуем, чтобы вышеперечисленные условия были отражены в законе о Народном Адвокате (далее Закон), в особенности 8-й статье.

Что касается запрета на "занятие другой оплачиваемой работой" (Ст. 8), то в этом разделе можно было бы указать в виде исключения художественную деятельность, а также авторские права и связанные с этим доходы.

2. Декларация о доходах и имуществе

Также представляется целесообразным ввести требование, обязывающее Омбудсмана подавать декларацию об имуществе в течение тридцати дней после назначения, а впоследствии каждый год представлять в парламент схожие декларации. Невыполнение этого требования может повлечь за собой прекращение полномочий Омбудсмана.

3. Переизбрание

Несмотря на то, что в некоторых странах, включая Венгрию, Омбудсмены могут быть переизбраны на второй срок, мы считаем необходимым исключить такую возможность, поскольку возможность переизбрания неизбежно подвергает Омбудсменов политическому давлению, что может создать такие взаимоотношения между Парламентом и Омбудсменами, которые будут по всем признакам напоминать политическую подотчетность. С другой стороны, следует рассмотреть возможность увеличения срока полномочий Омбудсменов до семи или девяти лет.

По этой причине, мы рекомендуем пересмотреть статью 6 Закона с тем, чтобы запретить переизбрание на второй срок и продлить срок полномочий Омбудсменов до семи или девяти лет.

4. Состав института Омбудсмана, его заместители и Омбудсмены специализированного профиля

Нынешнее положение дел, при котором в Молдове назначаются три парламентских адвоката со схожим уровнем полномочий (а также парламентский адвокат

специализированного профиля) приводит к возникновению концептуальных, политических и чисто практических проблем. Ввиду этого, мы рекомендуем кардинально пересмотреть состав института парламентских адвокатов.

Назначение парламентом трех Омбудсменов без разграничения их специализации не способствует достижению каких-либо практических задач; возможно, считается, что под эгидой их независимости сам процесс выдвижения трех парламентских адвокатов символизирует собой равновесие между тремя ветвями власти: Президентом, Парламентом и Правительством. (В отсутствие законодательной процедуры назначения Омбудсменов квалифицированным большинством голосов Парламента, данное положение излишне, поскольку правительство по определению обладает большинством голосов в Парламенте). В основе такого порядка назначения парламентских адвокатов лежит неточная трактовка конституционного статуса института Омбудсмана, роль которого сводится не к символическому выражению принципа разделения властей, а к созданию эффективных механизмов контроля над соблюдением конституционных прав и свобод. Омбудсмен избирается Парламентом, но при этом должен работать независимо, обладая широкими полномочиями по выявлению фактов и производству дел, о деталях которых он информирует широкие круги общественности и Парламент. Этот принцип необходимо учитывать при принятии непростого решения о структуре института Омбудсмана, особенно в свете того, что с введением должности парламентского адвоката, специализирующегося на защите прав ребенка, нынешняя структура института приобрела оттенок хаотичности.

Мы рекомендуем, чтобы нынешняя структура была заменена системой, при которой будет назначаться или один парламентский адвокат, к которому, возможно, следует приставить заместителей (каждый из которых будет выполнять четко поставленные задачи и обладать четким кругом полномочий), или несколько равноправных адвокатов специализированного профиля, возможно, при наличии одного Омбудсмана общего профиля. Представляется крайне важным, чтобы законодательный орган ясно и подробно перечислил задачи и установил пределы компетенции по каждому вопросу. Так, необходимо найти ответы на следующие вопросы: (i) сколько необходимо Омбудсменов?, (ii) нужна ли должность заместителя Омбудсмана?, (iii) должны ли Омбудсмены специализироваться по различным направлениям?

На наш взгляд, существуют две приемлемые альтернативы нынешней системе:

b) Если Парламент назначает более одного Омбудсмена или заместителей Омбудсмена, им необходимо предоставить широкие дискреционные полномочия работы в автономном режиме, вкупе с профильной специализацией, поскольку все они обладают независимой политической легитимностью. Было бы крайне странно позволить одному Омбудсмену целиком и полностью контролировать и требовать подчинения со стороны заместителя Омбудсмена или другого Омбудсмена, которые также назначаются Парламентом. Сложно придумать какие-либо веские причины, по которым Омбудсмен или заместитель Омбудсмена, избираемый тем же органом власти в рамках того же процесса и отвечающий тем же требованиям, должен находиться в подчинении у другого Омбудсмена.

c) Если же заместитель Омбудсмена назначается самим Омбудсменом, а не Парламентом, то представляется совершенно логичным, что в таком случае он должен находиться в подчинении Омбудсмена.

Принимая во внимание вышеизложенное, особенно в случаях, когда существует несколько Омбудсменов или их заместителей, назначаемых Парламентом, законодательному органу следует рассмотреть возможность профильной специализации. История института Омбудсмена доказывает, что существуют определенные области, группы граждан и прав человека, которые нуждаются в специализированной защите. Права детей и меньшинств, равенство полов и защита сведений личного характера могут послужить одним из примеров. Самый простой способ предоставления специализированной защиты – это систематизация и самого института Омбудсмена, и работающего в нем персонала путем создания групп или отделов, отвечающих за предоставление специализированной профильной защиты. Наиболее современная структура - это правозащитники специализированного профиля, работающие в автономном режиме, которые существуют в некоторых странах мира. Промежуточное решение между созданием внутренних отделов и правозащитниками профильной специализации, работающих в автономном режиме – это наделение заместителей Омбудсменов профильными полномочиями в области специализированной защиты прав. При этом следует подчеркнуть, что если заместитель обладает почти тем же правовым статусом, что и сам Омбудсмен (к

примеру, если заместитель напрямую назначается Парламентом), то в этом случае он практически будет выступать в роли Омбудсмена специализированного профиля. Это означает, что заместитель Омбудсмена должен быть независим в осуществлении своих полномочий, и даже Омбудсмен не должен иметь права давать заместителю указания либо осуществляет контроль над его деятельностью.

Рекомендуется закрепить в законодательном порядке положение о том, что каждый Омбудсмен имеет право независимого производства в области своей профессиональной специализации; при этом остальным Омбудсменам запрещается вмешиваться в эти вопросы.

С учетом вышеизложенного, мы предлагаем пересмотреть ныне действующую систему (ст. 36 Закона), которая предусматривает должность "Директора центра по правам человека", официального являющегося первым среди равных, но при этом явно наделенного дополнительными административными полномочиями по отношению к остальным Омбудсменам. Даже в случае, если законодательный орган решит не следовать вышеприведенным рекомендациям о взаимоотношениях и статусе Омбудсменов, мы настоятельно рекомендуем, в целях обеспечения верховенства закона, хотя бы ввести в действие четкий регламент правового положения и уровня полномочий Директора центра, особенно в части, касающейся полномочий остальных Омбудсменов и причисленного к ним персонала, а также порядка распределения дел.

5. Назначение Омбудсменов

Отталкиваясь от проверенных временем традиций конституционализма, в большинстве случаев Омбудсмены выступают в роли независимых органов, осуществляющих свою деятельность независимо, но от лица Парламента, а, следовательно, и обязанных представлять ему доклады. Поскольку институт Омбудсмена является парламентским органом, созданным в первую очередь в целях обеспечения соблюдения конституционных прав и предупреждения нарушений прав человека центральными и местными органами публичной власти, кандидатам на должность Омбудсмена необходима политическая поддержка парламента. Независимость, которая является краеугольным камнем института Омбудсмена, надежнее всего обеспечивается не самим порядком назначения, а требованиями, предъявляемыми к кандидатам, отсутствием конфликта интересов (несовместимости должностей), а также (рекомендуемой) практикой назначения Омбудсменов квалифицированным большинством голосов

Парламента. Дополнительный источник гарантий – это то, что срок полномочий Омбудсменов должен быть больше, чем срок полномочий правительства. Если право выдвигать и назначать кандидатов будет передано в ведение разных лиц или учреждений, то при отсутствии должных процедурных сдержек, цена, которую придется заплатить за независимость судей, может оказаться слишком высокой: невозможность назначить судью.

Поскольку назначение Омбудсменов входит в компетенцию Парламента, процесс выдвижения кандидатов должен исключать возможность возникновения тупиковой ситуации между выдвигающей и назначающей инстанцией. Следует, однако, помнить, что выбор Омбудсменов всегда будет политическим вопросом. Тем не менее, четкие критерии соответствия кандидатов, несовместимости должностей, а независимая деятельность института помогут свести эти риски к минимуму. Кроме того, законодательная база должна предусматривать распределение политической ответственности за несостоявшееся выдвижение. Формальное представление кандидатов может быть передано в ведение главы государства, при условии, что им будут проведены предварительные консультации с неправительственными организациями, работающими по правам человека и всеми парламентскими партиями. При этом необходимо разработать дополнительные гарантии недопущения непреодолимых противоречий между выдвигающей и назначающей инстанциями. Такие гарантии могут включать в себя обязательство повторного выдвижения кандидата в течение оговоренного периода времени, скажем, в течение десяти или тридцати дней, либо проведение формальных переговоров с парламентскими партиями.

Таким образом, мы рекомендуем пересмотреть статью 5 Закона с учетом вышеизложенных аргументов.

6. Освобождение от должности

Как было упомянуто выше, Омбудсмены являются независимым органом, осуществляющим свои полномочия от лица Парламента, но действуя при этом независимо. Они не подчинены Парламенту, и возможность их освобождения от должности Парламентом является прямым нарушением принципа независимости

института Омбудсмана, который также необходимо защищать и от парламентского большинства (т.е. от правительства).

Поскольку должность Омбудсмана не является политической, после назначения Омбудсменам более не требуется поддержка (доверие) со стороны Парламента. Скорее даже, наоборот, ввиду того, что, как было сказано выше, правительство по определению обладает большинством голосов в парламенте. Досрочное освобождение Омбудсмана от должности должно ограничиваться следующими случаями: (i) истечением срока полномочий; (ii) достижением пенсионного возраста, в случае, если таковой предусмотрен для данной должности; (iii) смерти; (iv) отставки по собственному желанию, адресованной Председателю Парламента; (v) при установлении Парламентом конфликта интересов; (vi) при невозможности по независящим от него причинам исполнять свои обязанности; а также (vii) отстранением от должности при определенных резко ограниченных обстоятельствах, если уполномоченным органом будет установлено, что Омбудсмен был нарушен закон.

В случае истечения срока полномочий, уходя на пенсию, смерти или добровольной отставки, мы рекомендуем, чтобы Председателем Парламента был просто указан факт, который послужил причиной освобождения от должности. В остальных случаях, отставку Омбудсмана необходимо выносить на голосование Парламента (по нашему твердому убеждению, необходимо закрепить правило, по которому отставка потребует квалифицированного большинства в две трети голосов всех депутатов). С точки зрения обеспечения независимости института Омбудсмана, крайне важно, чтобы причины, по которым возможно отстранение от должности, были определены в узкой трактовке. Мы рекомендуем использование следующей формулировки: (А) если Омбудсменом не будет устранен конфликт интересов в течение тридцати дней после назначения либо если конфликт интересов возникнет во время осуществления полномочий, Парламент вправе, двумя третями голосов избранных депутатов, на основании письменного обращения депутата Парламента и после вынесения мнения комитетом, отвечающим за вопросы, связанные с конфликтом интересов, заявить о наличии конфликта интересов Омбудсмана в течение 30 дней со дня получения обращения депутата. Если Омбудсмен устранит конфликт интересов в течение этой процедуры, то объявление Парламента о его наличии не рассматривается. (В) Полномочия Омбудсмана могут быть прекращены досрочно в случае его

неспособности либо нежелания исполнять свои обязанности в течение более девяноста дней. Требование об отставке Омбудсмена на этом основании может быть подано депутатом Парламента. Кроме того, полномочия Омбудсмена могут быть прекращены в случае нарушения обязательств по декларированию имущества, либо совершения уголовного преступления, при условии, если против него вступил в законную силу обвинительный приговор.

Таким образом, мы рекомендуем пересмотреть статьи 9 и 26 (2) Закона с учетом вышеизложенного.

7. Назначение квалифицированным большинством

Как было упомянуто выше, назначение Омбудсменов квалифицированным большинством в две трети голосов от общего числа членов Парламента обеспечивает более весомую политическую поддержку и более широкие консультации по тому или иному кандидату, а также снижает вероятность назначения судьи, зависящего от политической группы либо правительственного учреждения, что ведет к упрочению профессиональных и моральных устоев института Омбудсмена. В случае, если в парламенте отсутствует столь широкий политический консенсус по тому или иному кандидату, представляется целесообразным проведение дальнейших переговоров и выдвижение альтернативной кандидатуры, а не утверждение предыдущего кандидата во втором или третьем голосовании простым большинством голосов. Повторим: Омбудсмен должен выбираться исключительно двумя третями голосов Парламента. В случае отсутствия необходимого числа голосов, должна быть предложена другая кандидатура (либо должны вестись дальнейшие переговоры перед повторным выдвижением того же кандидата).

8. Замещение Омбудсмена

Мы также рекомендуем установить регламент замещения Омбудсменов. К примеру, в законе может быть оговорено, что в случае, если один из Омбудсменов не в состоянии исполнять свои обязанности, либо в случае его освобождения от должности, он замещается, по его усмотрению, Омбудсменом профильной специализации либо заместителем Омбудсмена. Законодательный орган может установить определенный порядок замещения, либо постановить, что старейший по возрасту Омбудсмен



временно принимает на себя обязанности своих коллег. (Такое положение, ограничивающееся Директором центра по правам человека, предусмотрено статьей 36 (3) Закона).

С. ЮРИСДИКЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ АДВОКАТОВ

1. Юрисдикция применительно к судам
2. Юрисдикция применительно к частному сектору и физическим лицам
3. Юрисдикция в отношении дел, связанных с недобросовестным применением закона
4. Проверки по собственной инициативе (*ex officio*)
5. Омбудсмены специализированного профиля

1. Юрисдикция применительно к судам

Закон о парламентских адвокатах, по крайней мере в его английской версии, нечетко определяет компетенцию парламентских адвокатов применительно к судам. (Суды не упомянуты ни в статье 15, в которой перечислены полномочия Омбудсмена, ни в статье 16, которая перечисляет круг вопросов, находящихся вне пределов компетенции Омбудсмена. При этом ежегодные отчеты парламентских адвокатов регулярно упоминают о жалобах, связанных с отправлением правосудия). В качестве общего правила, институт Омбудсмена не уполномочен расследовать судебные дела, хотя Омбудсмены в некоторых странах, таких как Швеция, Финляндия, Словения, Польша, Албания, Косово и Черногория, обладают определенной юрисдикцией применительно к процессу судопроизводства. Таким образом, наделение Омбудсменов такими полномочиями является скорее исключением из общего правила, но при наличии некоторых важных ограничений может быть использовано, при условии, что полномочия Омбудсменов не затрагивают практику вынесения приговоров суда. С учетом некоторых особенностей Молдовы, в частности относительно недавнего перехода к конституционно-демократической форме правления и проблемами, связанными с чрезмерными сроками рассмотрения дел и неисполнением судебных решений, наделение Омбудсменов такими полномочиями может быть оправданным. При этом необходимо отметить, что вмешательство в процесс вынесения приговоров суда может иметь самые плачевные последствия и эта прерогатива должна целиком и полностью находиться в ведении судебной ветви власти. Этот вывод следует, в числе

прочего, и из доктрины разделения властей. Таким образом, органы, относящиеся к иным ветвям власти, нежели судебная власть, а институт Омбудсмана является одним из них, могут заниматься рассмотрением одних лишь технико-административных деталей судопроизводства, но ни в коем случае не делом по существу.

2. Юрисдикция применительно к частному сектору и физическим лицам

Традиционная роль института Омбудсмана состоит в осуществлении контроля над органами публичной власти и защите прав граждан от посягательств со стороны властей. Омбудсмены общего профиля не уполномочены осуществлять контроль над частным сектором и частными лицами. Тем не менее, существует несколько случаев, при которых осуществление юрисдикции над частными лицами может оказаться приемлемым. В некоторых случаях такая юрисдикция даже необходима, если речь идет о защите каких-либо специальных прав. Например, в Венгрии существует Омбудсмен профильной специализации по защите сведений личного характера, который обладает полномочиями принимать и проверять жалобы на операторов обработки данных в частном секторе, включая частных лиц. Борьба с дискриминацией также является предметом полномочий, который невозможно эффективно осуществлять без проверок некоторых организаций частного сектора (например, работодателей или поставщиков услуг). К примеру, Омбудсмены в Норвегии, Франции и Португалии обладают юрисдикцией над частными организациями в случае, если эти организации наделены какой-либо публичной властью.¹ При этом крайне важно разграничить общую компетенцию и профильную компетенцию по недопущению дискриминации. В свете вышеизложенного, мы рекомендуем, чтобы чрезмерно широкое определение статьи 15, которое распространяет полномочия Омбудсмана без разбора на все "учреждения, организации и предприятия независимо от вида собственности" было сужено и уточнено.

3. Юрисдикция в отношении дел, связанных с недобросовестным применением закона

¹ См. например, Габриель Кузско-Стадлмайер, Типология институтов Омбудсмана в странах-членах Совета Европы, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Omb-NHRI\(2007\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Omb-NHRI(2007)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679)

Некоторые эксперты полагают, что помимо рассмотрения заявлений о нарушениях гражданских прав или международных договоров, юрисдикция Омбудсменов должна включать в себя и рассмотрение жалоб, связанных с недобросовестным применением закона. В этом смысле, мы рекомендуем пересмотреть ограничения на полномочия Омбудсмана, содержащиеся в статье 16 Закона (где перечислен круг вопросов, находящихся вне пределов компетенции Омбудсмана), поскольку недобросовестное применение законов и нарушения основных прав и свобод во многих случаях происходят вне собственно управленческой сферы – зачастую они происходят при применении указа органов местной публичной власти или Президента страны, что, строго говоря, входит в сферу их правовой компетенции. Омбудсмен оперирует "мягкими" правовыми инструментами, а сам факт принятия подобных жалоб к рассмотрению не обязательно означает начало проверки по этим фактам, что, конечно, могло бы рассматриваться как недопустимое вмешательство в законодательную компетенцию этих органов. По этим причинам, представляется целесообразным пересмотреть эти ограничения на пределы полномочий парламентского адвоката.² (Отмечаем, по в соответствии со статьей 31 Закона, парламентский адвокат вправе обращаться в Конституционный суд с запросом об осуществлении контроля конституционности этих законов.)

4. Проверки по собственной инициативе (ex officio)

² В большинстве случаев, пределы полномочий Омбудсменов устанавливаются по конкретным инстанциям и учреждениям, не подлежащим проверке, а не по тем или иным действиям Омбудсмана. К примеру, статья 16. (1) венгерского Закона об Омбудсменах, Акт LIX от 1993 г. Парламентского Комиссара по гражданским правам гласит: "Любой гражданин вправе подать обращение Омбудсмену в случае, если, по его мнению, действия любой инстанции (п. (1) ст. 29) либо органа, наделенного властными полномочиями (в дальнейшем органы власти), привели к нарушению основных прав заявителя, при условии, что он исчерпал все существующие административно-правовые возможности восстановления своих прав, за исключением юридического пересмотра административных решений, или при условии, что ему не была предоставлена правовая защита. Статья 29 гласит: "(1) Для целей настоящего закона – за исключением инстанций, перечисленных в п. (2), - органом власти считается: а) учреждение, выполняющие функции публичной власти; б) любое иное учреждение, полномочия которой включают в себя функции публичной власти; в) вооруженные силы Венгрии; г) правоохранительные учреждения; е) следственные органы, включая следственное управление генеральной прокуратуры; г) местные органы публичной власти; д) общественная компания; е) государственный нотариус; ж) пристав окружного суда либо независимый пристав. (2) Для целей настоящего закона, органом власти не считаются: а) Парламент; б) Президент Республики; в) Конституционный Суд; г) Государственная счетная палата; е) суд; ф) Генеральная прокуратура, за исключением ее следственного управления."

Как правило, институт Омбудсменов проводит проверки и осуществляет производство дел по факту полученных от граждан обращений и жалоб. Это означает, что проверка по сути начинается по инициативе пострадавшей стороны. Проверка по собственной инициативе Омбудсмента является очень мощным оружием в его руках и может быть задействована в случаях, если заявитель по каким-либо причинам не в состоянии воспользоваться своим правом на использование правовых механизмов обжалования решений, либо если нет конкретной пострадавшей стороны, либо если нарушения конституционных прав носят массовый или грубый характер. Мы предлагаем пойти дальше: этот инструмент является одним из основополагающих параметров, определяющих степень влияния института Омбудсмента и его репутацию в глазах общественности. Ввиду вышеизложенного, представляется необходимым детально регламентировать порядок осуществления проверок по собственной инициативе Омбудсмента, принимая во внимание следующие соображения:

(А) У Омбудсменов зачастую есть возможность провести углубленную проверку определенного порядка действий или сложившейся практики того или иного учреждения или организации (к примеру, тех, которые обладают монополией на оказание определенных видов услуг). Углубленная проверка может также оказаться полезной в целях предупреждения возможных нарушений конституционных прав. По этой причине мы рекомендуем, чтобы углубленные проверки, планируемые на текущий год, были внесены в ежегодный план.

(В) В случае осуществления менее тщательных проверок, следует разработать типовой тест, который послужит в качестве руководства для дальнейшего реагирования на те или иные обращения, которые будут поступать к парламентскому адвокату. При этом важно помнить, что при проведении проверок по собственной инициативе необходимо неукоснительно соблюдать право заявителя на принятие самостоятельных решений. Иными словами, при применении типового теста необходимо удостовериться, что проверка по собственной инициативе Омбудсмента не начата против воли пострадавшей стороны либо заявителя.

Таким образом, мы рекомендуем пересмотреть статью 21 Закона с учетом вышеизложенных рекомендаций.

В качестве дополнительного замечания, мы также рекомендуем расширить полномочия Омбудсменов и дать им возможность возбуждать уголовные дела в определенных случаях.

5. Омбудсмены специализированного профиля

Центральная роль института Омбудсмeна – принимать и проверять обращения и жалобы со стороны общественности на действия (бездействия) органов государственной власти, а также, в качестве дополнительных возможностей, начинать производство дел по собственной инициативе. В случае подтверждения фактов, изложенных в заявлении, Омбудсмен выносит рекомендации по каждому отдельному делу. Помимо этих функций, Омбудсмены, особенно те из них, которые специализируются по различным профилям, могут выполнять и иные задачи, которые могут быть либо оговорены в отдельном законе (скажем, в законе против дискриминации или законе о защите сведений личного характера) либо осуществляются непосредственно на практике.

Поскольку причиной нарушения конституционных прав могут быть не только отдельные действия органов публичной власти, но и правовые нормы или указы, Омбудсмену, как правило, предоставляются полномочия по внесению своих рекомендаций о принятии или изменении законов. Омбудсмены также вправе высказывать свое мнение по законопроектам, равно как и предоставлять консультации и экспертную оценку органам власти в пределах своих полномочий. Данные задачи служат целям предупреждения ущемлений конституционных прав граждан, поскольку они предотвращают принятие неприемлемых законов, а также не дают возможности органам власти применять ущербную с точки зрения конституционных прав практику.

Данные полномочия были предоставлены институтам Омбудсмeна в некоторых странах и зарекомендовали себя с положительной стороны. С другой стороны, важно отметить, что в таком подходе заложен и определенный риск, поскольку при осуществлении этих полномочий Омбудсмен может стать частью политического процесса, что ставит под угрозу независимость и эффективность самого института. Мнения и рекомендации Омбудсменов не должны быть предметом торга с органами власти. Следует также помнить, что все публичные рекомендации и мнения могут иметь отрицательные последствия, например, если Омбудсмен объявит, что то или

иное положение или административная практика целиком и полностью соответствует нормам по защите прав человека, а впоследствии она приведет к нарушениям конституционных прав и свобод граждан. Это означает, что мнение Омбудсмена может стать оружием в руках политических партий. С тем, чтобы избежать подобных рисков, Омбудсмену никогда не следует исключать возможность дальнейшего исследования и контроля. Омбудсменам необходимо помнить об этом при вынесении своих рекомендаций.

Более того, мы также рекомендуем, чтобы на законодательном уровне было закреплено требование направлять все законопроекты, касающиеся основных прав и свобод, на оценку Омбудсмена. Разумеется, для Омбудсмена это означает лишь возможность, но не обязательство, выносить свои рекомендации и давать оценку по тому или иному законопроекту.

Как было указано выше, существуют некоторые области, группы граждан и прав человека, нуждающиеся в специализированной защите. Наиболее удобный способ обеспечить эту защиту – ввести должности Омбудсменов специализированного профиля, работающих в автономном режиме. Законодательному органу всегда необходимо помнить о такой возможности. В качестве напоминания, в законе может быть указано, что каждые пять или десять лет после принятия Закона о парламентских адвокатах (либо внесения в него поправок), Парламент будет рассматривать вопрос создания новых институтов Омбудсмена специализированного профиля. Такой подход может дать адекватный законодательный ответ на непростые социальные вопросы.

Е. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ

1. Защита сведений личного характера
2. Публичность и доступность
3. Внесение поправок в закон о парламентских адвокатах
4. Поручения со стороны парламента и институциональные взаимоотношения с ним
5. Утверждение бюджета Омбудсменов и правовой статус персонала центра
6. Автономия и защита основных прав: случай Гагаузии

1. Защита сведений личного характера

Защита личных данных заявителя представляет собой ключевой вопрос с точки зрения законности и эффективности деятельности института Омбудсмента. Если личность заявителя будет без серьезных на то причин раскрыта органу власти, нарушившему права заявителя, либо если сведения личного характера, касающиеся заявителя, будут без его согласия внесены в доклад Омбудсмента, это может привести к возникновению нескольких негативных последствий. Прежде всего, является совершенно очевидным, что раскрытие сведений личного характера может быть незаконным. Во-вторых, раскрытие сведений личного характера может причинить намного больший ущерб заявителю, нежели то нарушение его конституционных прав, которые побудило его подать обращение. В-третьих, говоря о долгосрочных последствиях, раскрытие сведений личного характера может привести к утрате доверия к институту Омбудсмента со стороны граждан, жертв, а также потенциальных истцов; а при отсутствии общественного доверия ни один институт Омбудсмента не может эффективно справляться со своими обязанностями.

Ущемление основных прав заявителя, таких как право принятия собственных решений в отношении своих личных данных, является особо тревожным, поскольку конституционная задача института Омбудсмента состоит в защите прав человека. Более того, защита сведений личного характера (право принятия собственных решений в отношении личных данных) несет в себе значительную символическую коннотацию для общества, находящегося на переходном этапе либо только прошедшего его.

Требования к защите сведений личного характера (право собственных решений о личных данных) возникают на двух уровнях: во время производства дела Омбудсменом и при составлении открытых ежегодных и специальных докладов. Осуществление производства по делу может неминуемо потребовать использования сведений личного характера заявителя. Очевидно, что соответствующий орган или лицо не могут оказать содействие Омбудсмену, если им не будет предоставлена информация о деталях дела и о заявителе. С другой стороны, Омбудсмен может предоставить им только тот объем личных данных заявителя, который необходим для ознакомления с делом и проведения проверки (принцип ограниченной цели). Крайне важно разъяснить заявителю, что необходимо раскрыть этот объем личных данных данному органу. Крайне важно также удостовериться, что раскрытие сведений личного характера проводится с предварительного согласия заявителя, а не против его воли, даже если того требует проведение проверки (принцип собственных решений о личных данных).

В практической плоскости, Омбудсмену необходимо приложить все возможные усилия, чтобы повысить степень осведомленности граждан о принципах обращения с их личными данными, а также правилами производства дел в общих случаях (к примеру, при помощи небольшой брошюры о производстве дел) и в отдельных случаях (к примеру, при помощи письма, которым подтверждается принятие обращения к рассмотрению, в случае, если существует практика использования таких писем). В каждом отдельном случае, Омбудсмен обязан проверить, существует ли согласие заявителя на раскрытие сведений личного характера. В некоторых случаях, сам факт того, что заявитель подал обращение на производство дело Омбудсменом может трактоваться как такое согласие. В других случаях, ввиду деликатности дела может понадобиться прямое согласие заявителя. При возникновении сомнений о согласии заявителя на раскрытие личных данных, необходима тщательная сверка. Вопрос защиты данных может возникнуть не только на уровне производства дел, но и при составлении специальных и ежегодных отчетов. Цель этих отчетов заключается в том, чтобы проинформировать Парламент, СМИ и широкие слои общественности о выявленных нарушениях прав человека и заручиться их поддержкой относительно рекомендованных Омбудсменом мер для восстановления прав. Данная задача требует как можно более широкого обнародования отчетов. Тем не менее, это также означает,

что сведения личного характера, содержащиеся в отчетах, не только попадают в определенные органы, но еще и становятся достоянием общественности. В целом, не существует легитимных причин, которые могут обосновать необходимость опубликования личных данных заявителя таким способом. С практической точки зрения, это означает, что данные, приведенные в этих документах, должны быть анонимными, и никакие сведения личного характера не должны включаться в этот документ. В тех особых случаях, когда раскрытие сведений личного характера представляется неизбежным, необходимо заручиться добровольным и ясно выраженным согласием заявителя.

2. Публичность и доступность Омбудсмена

Одним из наиболее важных условий эффективной деятельности института Омбудсмена является его публичность и доступность. Эти основополагающие условия означают, что потенциальные заявители знают о существовании института Омбудсмена и его задачах, и что услуги Омбудсмена доступны для них без всяких сборов и бюрократической волокиты. В качестве общего правила, перед Омбудсменами открывается достаточно широкое поле деятельности, позволяющее визуализировать и применить на практике наиболее эффективные методы, обеспечивающие публичность Омбудсмена и его доступность в масштабах страны и по профилю его деятельности. Несмотря на то, что территория Молдовы относительно невелика, система представительств центра по правам человека представляется крайне полезной в целях обеспечения личного контакта с гражданами. Мы приветствуем этот метод и полагаем, что он заслуживает дальнейшей поддержки.

3. Внесение поправок в закон о парламентских адвокатах

Для того, чтобы обеспечить независимость Омбудсменов, представляется важным, чтобы Закон об их статусе мог приниматься и изменяться только квалифицированным большинством голосов Парламента (две трети от избранных депутатов). Как было указано выше, такое требование следует закрепить в Конституции.

4. Поручения со стороны парламента и институциональные взаимоотношения с ним

Отношения между институтом Омбудсмена и Парламентом являются немаловажным вопросом и должны быть определены как можно более ясно. Омбудсмен должен быть независим не только от правительства и от исполнительных властей в целом – парламент также должен соблюдать принцип независимости этого института (помимо процедуры назначения), и не позволять парламентским комитетам давать поручения Омбудсменам по тем или иным делам. Универсальный принцип заключается в том, что при осуществлении своих функций правовой защиты граждан, Омбудсмен не принимает поручений даже от Парламента, и не подчиняется ничему, кроме закона. Этот принцип как раз и означает, что по каждому конкретному делу институт Омбудсмена не может находиться под чьим-либо контролем либо в чьем-то подчинении. Иными словами, при рассмотрении каждого отдельного случая Омбудсмен должен принимать независимое решение о начале производства дела или принятии соответствующих мер реагирования.

Необходимо также учитывать, что отношения между Парламентом и Омбудсменом должны регламентироваться законом, в котором в деталях должен быть приведен порядок внесения ежегодных докладов Омбудсмена на повестку пленарного заседания Парламента, а также указан комитет, в котором будет обсуждаться работа Омбудсмена. Статья 34 Закона не содержит четкого механизма взаимоотношений между парламентским адвокатом и Парламентом, особенно в части, которая касается доклада Комиссии по правам человека и национальным меньшинствам о деятельности Центра по правам человека (с учетом того, что оба отчета должны быть представлены "одновременно"). Обсуждение отчета омбудсмена на пленарном заседании парламента и голосование по нему являются стандартной практикой, а в некоторых странах Омбудсменам предоставляется право принимать участие в заседаниях комитета, обладая при этом правом консультативного голоса. В Венгрии, к примеру, Омбудсмен приравнивается к любому члену кабинета министров в том отношении, что во время пленарных заседаний Парламента ему приходится давать ответы на вопросы депутатов.

Мы рекомендуем пересмотреть статью 34 Закона с учетом вышеизложенного.

5. Утверждение бюджета Омбудсменов и правовой статус персонала центра

Финансовая независимость является одним из ключевых условий независимости Омбудсмана. Крайне важно, чтобы полномочия утверждать бюджет Омбудсменов были выведены из ведения правительства, с целью недопущения использования финансового давления на Омбудсмана в качестве инструмента влияния. Формулировка статьи 37 Закона не содержит четкого определения в отношении того, кто составляет проект бюджета. Независимость Омбудсмана резко ограничивается в том случае, если правительство целиком и полностью контролирует бюджет Омбудсмана. По этой причине, мы рекомендуем, чтобы полномочия по составлению соответствующей статьи расходов государственного бюджета принадлежали Парламентскому Комитету по правам человека и национальным меньшинствам после проведения консультаций с Омбудсменами.

Кроме того, в целях обеспечения стабильной и предсказуемой рабочей обстановки центра, Закон должен оговаривать, что персонал института Омбудсмана приравнивается к должностным лицам, а оплата их труда и правовой статус приравниваются к госслужащим.

Во время наших консультаций, нам постоянно говорили о нехватке персонала, особенно персонала с подготовкой в области права. Кроме того, все высказывались в пользу проведения курсов подготовки в области посредничества и производства дел, а также в области просветительской деятельности.

6. Автономия и защита основных прав: случай Гагаузии

В качестве последнего замечания, следует указать, что территориальный автономный статус не налагает особых ограничений на деятельность национальных институтов по защите прав человека на этой территории, а, следовательно, полномочия народного адвоката по отношению к гагаузскому региону должны быть четко оговорены в законе.

ПРИЛОЖЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИНСТИТУТЕ ОМБУДСМЕНА В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

АВСТРИЯ

Глава VII

Коллегия Правозащитников

Ст. 148a. (1) Любой гражданин вправе подать жалобу в Коллегию Правозащитников (Комиссию по жалобам со стороны общественности) на предполагаемое неправомерное применение закона со стороны Федерации, включая ее действия в качестве обладателя прав частного лица, в случае, если такими неправомерными действиями заявителю был нанесен ущерб и они исчерпали либо у них не осталось иных путей правовой защиты. Коллегия Правозащитников обязана проверить все жалобы такого рода, и сообщить заявителю о результатах проверки и о соответствующих мерах реагирования, в случае их необходимости.

(2) Коллегия Правозащитников в силу своего статуса вправе по собственной инициативе начать производство по подозрению в неправомерном применении закона со стороны Федерации, включая ее действия в качестве обладателя прав частного лица.

(3) Более того, в обязанности Коллегии Правозащитников входит оказание помощи в рассмотрении заявлений и групповых петиций, адресованных Национальному Совету. Подробный порядок рассмотрения жалоб приведен в федеральном законе о регламенте Национального Совета.

(4) Коллегия Правозащитников независима в осуществлении своих полномочий.

Ст. 148b. (1) Все федеральные, земельные и муниципальные власти оказывают содействие Коллегии Правозащитников в выполнении стоящих перед ней задач, не препятствуют проверке своей документации и по требованию Коллегии предоставляют все запрашиваемые ей материалы и документацию. Положения о служебной тайне не распространяются на Коллегию Правозащитников.

(2) Коллегия Правозащитников обязана гарантировать неразглашение служебной тайны в той же мере, что и орган власти, у которого она затребовала информацию с целью выполнения стоящих перед ней задач. Несмотря на это, обязанности Коллегии Правозащитников по неразглашению служебной тайны в докладах Национальному Совету ограничены соображениями защиты интересов сторон или национальной безопасности.

Ст. 148c. Коллегия Правозащитников вправе направлять верховным органам власти, в чью компетенцию входит осуществление административных полномочий на уровне Федерации, свои предложения о мерах, которые необходимо принять по отдельному случаю или по итогам его рассмотрения.

В отношении вопросов, входящих в компетенцию автономных административных образований, либо лиц, на которых не распространяются директивы, Коллегия Правозащитников вправе направить рекомендации властям автономных административных образований либо этим лицам. Эти рекомендации также доводятся до сведения верховного административного органа федерации. В течение срока, установленного федеральным законом, власти автономных образований либо выполняют рекомендации и уведомляют об этом Коллегию Правозащитников, либо

разъясняют в письменном виде причины, по которым не были выполнены эти рекомендации.

Ст. 148d. Коллегия Правозащитников представляет ежегодный доклад о своей деятельности в Национальный Совет и Федеральный Совет. Члены Коллегии Правозащитников вправе принимать участие в прениях в Национальном Совете и Федеральном Совете и в их комитетах (подкомитетах) в отношении своих докладов, а по требованию получить возможность выступить на заседании. Члены Коллегии Правозащитников также обладают этим правом во время прений в Национальном Совете и его комитетах (подкомитетах) в отношении тех разделов проекта Закона о Федеральном финансировании, которые касаются Коллегии Правозащитников. Подробное описание приведено в Федеральном законе о регламенте Национального Совета и регламенте Федерального Совета.

Ст. 148e. По обращению Коллегии Правозащитников, Конституционный Суд выносит постановления о незаконности указов органов федеральной власти.

Ст. 148f. При возникновении разногласий между Коллегией Правозащитников и Федеральным правительством либо министром о толковании тех или иных правовых положений, вопрос выносится на рассмотрение закрытой сессии Конституционного Суда по факту заявления Федерального правительства либо Коллегии Правозащитников.

Ст. 148g. (1) Коллегия Правозащитников расположена в Вене и состоит из трех членов, один из которых поочередно выступает в роли Председателя. Срок полномочий Правозащитника – шесть лет. Члены Коллегии Правозащитников не могут избираться более чем на один срок.

(2) Члены Коллегии Правозащитников назначаются Национальным Советом на основании совместной рекомендации, которая составляется Основным Комитетом в присутствии по меньшей мере половины его членов. Каждая из трех партий, обладающая наибольшим количеством голосов в Национальном Совете, предлагает внести в совместную рекомендацию по одному члену Коллегии. Перед вступлением в должность, члены Коллегии Правозащитников приносят присягу Федеральному Президенту.

(3) Председательство в Коллегии Правозащитников каждый год переходит к следующему по последовательности члену совета. Очередность перехода председательства осуществляется от наибольшего к наименьшему числу голосов, которыми обладают в Национальном Совете партии, назначившие Правозащитника. Последовательность перехода председательства остается неизменной в течение всего срока полномочий Коллегии.

(4) В случае ухода члена Коллегии на пенсию, партия, выдвинувшая данного члена, назначает нового члена. Избрание нового члена на оставшийся срок полномочий осуществляется в соответствии с положениями п. 2 настоящей статьи.

(5) Кандидаты на должность члена Коллегии Правозащитников должны отвечать требованиям, предъявляемым к кандидатам в Национальный Совет. В течение всего срока полномочий, они не вправе занимать должности в федеральном или земельном правительстве, являться депутатами представительных органов или заниматься иной профессиональной деятельностью.

Ст. 148h. (1) Служащие Коллегии Правозащитников назначаются на должность Федеральным Президентом по представлению и при одобрении Председателя Коллегии Правозащитников. Федеральный Президент вправе делегировать Председателю полномочия по назначению определенных категорий служащих. Обслуживающий



персонал назначается Председателем, который в этом отношении является наивысшей административной инстанцией и осуществляет эти полномочия по своему усмотрению.

(2) Прерогативы Федеральной службы по отношению к сотрудникам Коллегии Правозащитников осуществляются Председателем совета.

(3) Коллегия Правозащитников разрабатывает свой Регламент и распределяет функции, указывая, какие полномочий будут осуществляться членами Коллегии в автономном режиме. Регламент и распределение полномочий принимаются единогласным голосованием членов Коллегии.

Ст. 148i. (1) Законодательный орган той или иной земли вправе объявить посредством принятия конституционного закона земли о распространении полномочий Коллегии Правозащитников на область правоприменения этой земли. В этом случае вступают в силу положения ст. 148e и 148f.

(2) Если парламент Земли создаст учреждение, чья компетенция распространяется на данную землю и чьи задачи будут схожи с задачами Коллегии Правозащитников, то конституционный Закон земли может также предусматривать положения, схожие со ст. 148e и 148f.

Ст. 148j. Детальный порядок применения данной главы регламентируется отдельным Федеральным законом.



ФИНЛЯНДИЯ

Раздел 38 Парламентский Омбудсмен

(1) Парламент назначает на четырехлетний срок парламентского Омбудсмeна и двух заместителей Омбудсмeна, обладающих глубокими познаниями в области права. Положения закона, регламентирующие деятельность Омбудсменов также распространяются и на заместителей Омбудсменов.

(2) После получения заключения Комитета по конституционному праву, Парламент может освободить Омбудсмeна от должности до окончания срока его полномочий двумя третями поданных голосов, при наличии крайне веских оснований.



ШВЕЦИЯ

Статья 6

(1) Парламент избирает одного или более Омбудсменов, которые осуществляют в соответствии с инструкциями парламента контроль над применением законов и иных актов со стороны государственных учреждений. Омбудсмен вправе возбуждать судебное производство в случаях, указанных в этих инструкциях.

(2) Омбудсмен вправе присутствовать на совещаниях суда либо административного органа и обладает свободным доступом к протоколам и иным документам этого суда или органа. По требованию Омбудсмена, любой суд или административный орган, а также любой госслужащий центрального или местного органа публичной власти предоставляет ему весь объем запрашиваемой информации и отчетности. Такая же обязанность ложится и на любое другое лицо, входящего в подчинение Омбудсмена. Генеральная прокуратура оказывает содействие Омбудсмену по его запросу.

(3) Дальнейший порядок деятельности Омбудсмена изложен в Парламентском законе.

ВЕНГРИЯ

Глава V.

Парламентский Омбудсмен по гражданским правам и парламентский Омбудсмен по правам национальных и этнических меньшинств

Статья 32/B.

(1) Парламентский Омбудсмен по гражданским правам по факту имеющейся у него информации осуществляет проверку либо начинает производство дел о нарушении конституционных прав, а также принимает общие или отдельные меры к их восстановлению.

(2) Парламентский Омбудсмен по правам национальных и этнических меньшинств по факту имеющейся у него информации осуществляет проверку либо начинает производство дел о нарушениях прав национальных или этнических меньшинств, а также принимает общие или отдельные меры к их восстановлению.

(3) Все граждане имеют право начать производство дел при помощи Парламентского Омбудсмeна в случаях, предусмотренных законом.

(4) Парламентский Омбудсмен по гражданским правам и Омбудсмен по правам национальных и этнических меньшинств назначаются на должность двумя третями голосов членов парламента по представлению Президента Республики. Парламент также вправе назначить специального Омбудсмeна по защите отдельных конституционных прав.

(6) Парламентские Омбудсмeны представляют в парламент ежегодный отчет о своей деятельности.

(7) Закон о Парламентских Омбудсмeнах принимается двумя третями голосов присутствующих членов Парламента.



ОСНОВНОЙ ЗАКОН ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Статья 45b (Уполномоченный правозащитник Бундестага)

В целях защиты основных прав и оказания содействия Бундестагу в осуществлении парламентского контроля, назначается Уполномоченный Правозащитник, порядок избрания и регламент деятельности которого регламентируется федеральным законом.

ХОРВАТИЯ

Статья 92

- (1) Народный Омбудсмен, будучи специальным уполномоченным Парламента Хорватии, защищает конституционные и юридические права граждан перед государственными органами и учреждениями, наделенными функциями публичной власти.
- (2) Народный Омбудсмен избирается Парламентом Хорватии на восьмилетний срок.
- (3) Порядок избрания и освобождения от должности, равно как и объем полномочий Омбудсмена и его заместителей, регламентируется законом.
- (4) В рамках своих полномочий, народный Омбудсмен осуществляет защиту конституционных и юридических прав граждан по различным делам перед министерством обороны, командованием вооруженными сил и служб безопасности, защищает права граждан перед органами местного и регионально самоуправления и защищает права органов местного и регионального самоуправления перед государственными учреждениями.



ПОРТУГАЛИЯ

Статья 23 Омбудсмен

- (1) Граждане вправе подавать жалобы на действие (бездействие) органов публичной власти Омбудсмену, который рассматривает их без права вынесения решения и выносит рекомендации соответствующим органам о мерах по предупреждению либо восстановлению нарушенных прав.
- (2) Омбудсмен осуществляет свои полномочия независимо от амнистий или правовых средств защиты, предусмотренных Конституцией и законодательством.
- (3) Институт Омбудсмента является независимым органом. Омбудсмен назначается на должность Ассамблеей Республики.
- 4) Органы публичной власти и должностные лица обязаны оказывать содействие Омбудсмену в осуществлении его полномочий.



Испания

Статья 54 [Верховный Комиссар, Парламент]

Институт Народного Защитника, являющегося Верховным Комиссаром Парламента, регламентируется органическим законом. Парламент назначает Верховного Комиссара в целях защиты прав, предусмотренных этим разделом. В этих целях Комиссар вправе осуществлять контроль над деятельностью государственной администрации и информировать Парламент об итогах проверки.

ПОЛЬША

[Раздел II] Комиссар по правам граждан
Статья 208 []

- (1) Комиссар по правам граждан обеспечивает соблюдение прав и свобод лиц и граждан, указанных в Конституции и других нормативных актах.
- (2) Объем и порядок осуществления полномочий Комиссара по правам граждан регламентируются отдельным законом.

Статья 209 []

- (1) Комиссар по правам граждан назначается Палатой Представителей (Сеймом), при согласии Сената, на пятилетний срок.
- 2) Комиссар по правам граждан не может занимать иную должность, за исключением преподавательской должности в высших учебных заведениях, и не может заниматься иной профессиональной деятельностью.
- (3) Комиссар по правам граждан не может являться членом политической партии, состоять в профсоюзе или выполнять иные общественные функции, несовместимые с его должностью.

Статья 210 []

Комиссар по правам граждан независим в осуществлении своих полномочий. Он независим от иных органов государственной власти и подотчетен лишь Палате Представителей (Сейму), в соответствии с законом.

Статья 211 []

Комиссар по правам граждан не может быть привлечен к уголовной ответственности либо лишен свободы без предварительного согласия Палаты Представителей (Сейма). Комиссар по правам граждан не может быть задержан или арестован, за исключением случаев, когда он был застигнут во время совершения преступления и если его задержание необходимо для должного производства дела. Председатель Палаты Представителей (Сейма) должен быть без промедления поставлен в известность о задержании Комиссара по правам граждан и вправе потребовать его немедленного освобождения.

Статья 212 []

Комиссар по правам граждан ежегодно информирует Палату Представителей (Сейм) и Сенат о своей деятельности и представляет отчет о соблюдении прав и свобод лиц и граждан.

АЛБАНИЯ

Глава VI

Народный Адвокат

Статья 60

1. Народный Адвокат осуществляет защиту прав, свобод и законных интересов человека от незаконных либо неправомочных действий либо бездействия органов публичной власти.
2. Народный Адвокат независим в осуществлении своих полномочий.
3. Народный Адвокат составляет собственный бюджет и сам им управляет. Народный Адвокат составляет бюджет в соответствии с требованиями закона.

Статья 61

1. Народный Адвокат избирается тремя пятими голосов избранных членов Собрания на пятилетний период, с правом выбора на второй срок.
2. Народным Адвокатом может быть избран любой гражданин Албании, обладающий высшим образованием и признанным знанием и опытом деятельности в области защиты прав человека и юриспруденции.
3. Народный Адвокат обладает той же степенью иммунитета, что и судья Верховного Суда.
4. Народный Адвокат не может быть членом политической партии и заниматься любой иной политической, государственной или профессиональной деятельностью. Он не имеет права состоять в органах управления социальными, экономическими или коммерческими организациями.

Статья 62

1. Народный Адвокат может быть освобожден от должности только на основании обоснованной жалобы, поданной не менее чем одной третей депутатов.
2. Народный Адвокат освобождается от должности тремя пятими голосов избранных членов Собрания.

Статья 63

1. Народный Адвокат представляет ежегодный отчет Собранию.
2. Народный Адвокат дает отчет Собранию по требованию Собрания, и может запросить слушания в Собрании по вопросу, который он считает важным.
3. Народный Адвокат вправе вносить рекомендации и предлагать меры в случае, если он обладает информацией о нарушениях прав и свобод со стороны органов публичной власти.
4. Органы публичной власти и должностные лица обязаны предоставлять Народному Адвокату все запрашиваемые им документы и информацию.

Статья 134

1. Правом обращения в Конституционный Суд обладают следующие субъекты:

- a) Президент Республики;
- b) Премьер Министр;
- c) не менее одной пятой депутатов;
- ç) Председатель Счетной палаты;
- d) любая судебная инстанция в соответствии со статьей 145, п. 2 Конституции;
- dh) Народный Адвокат;
- e) органы местной публичной власти;
- ë) представители религиозных сообществ;
- f) политические партии и другие организации;
- g) физические лица.

2. Субъекты, указанные в п. “dh”, “e”, “ë”, “f” and “g” первого параграфа статьи вправе обращаться в Конституционный Суд только по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы.

Конституционный Суд Республики Албания, постановил своим решением N 49 от 31.07.2000, что Народный Адвокат, в соответствии со вторым параграфом статьи 134 Конституции, вправе обращаться в Конституционный Суд по статьям 49, 52 и 71 Закона N 8577 от 10.02.2000 "Об организации и работе Конституционного Суда Республики Албания", включая вопросы, касающиеся полномочий суда в области защиты прав, свобод и законных интересов физических лиц от незаконных или неправомочных действий либо бездействия органов публичной власти или третьих сторон, действующих от их лица, в случае, если Народным Адвокатом были установлены факты нарушения прав, а также в случае нарушения конституционных положений об организации деятельности и работы самого Омбудсмена.

АРМЕНИЯ

Статья 18. Каждый имеет право на эффективные средства правовой защиты своих прав и свобод в судебных, а также иных государственных органах.

Каждый имеет право на защиту своих прав и свобод всеми средствами, не запрещенными законом.

Каждый имеет право для защиты своих прав и свобод получать содействие Защитника прав человека по основаниям и в порядке, которые установлены законом.

Статья 83.1. Национальное Собрание не менее чем тремя пятыми голосов от общего числа депутатов избирает Защитника прав человека сроком на шесть лет.

Защитником прав человека может быть избрано лицо, пользующееся в обществе высоким авторитетом, которое соответствует предъявляемым депутату требованиям.

Защитник прав человека несменяем.

Защитник прав человека является независимым должностным лицом, которое осуществляет защиту прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица сотрудничают с Защитником прав человека.

Защитник прав человека наделен установленной для депутата неприкосновенностью.

Иные гарантии деятельности Защитника прав человека устанавливаются законом.

КОСОВО

Независимые институты

Статья 132 [Роль и полномочия Омбудсмена]

1. Омбудсмен осуществляет защиту прав, свобод и законных интересов человека от незаконных либо неправомочных действий либо бездействия органов публичной власти.

2. Омбудсмен независим в осуществлении своих полномочий и не подчиняется иным органам, институтам либо учреждениям, осуществляющим функции государственной власти в Республике Косово.

3. Все органы, институты либо иные учреждения законной публичной власти Республики Косово обязаны отвечать на запросы Народного Адвоката и предоставлять ему все запрашиваемые документы и информацию, в соответствии с положениями закона.

Статья 133 [Институт Омбудсмена]

1. Институт Омбудсмена является независимым и утверждает и управляет своим бюджетом в соответствии с законом.

2. К Омбудсмену приставлен один или более заместителей. Число заместителей, порядок из назначения и круг полномочий регламентируются Законом об Омбудсменах. По меньшей мере один из заместителей Омбудсмена не должен являться представителем большинства.

Статья 134

[Подготовка, назначение и освобождение от должности]

1. Омбудсмен избирается большинством голосов всех членов Ассамблеи Косово на пятилетний период без права выбора на последующий срок.

2. Омбудсменом может быть избран любой гражданин Албании, обладающий высшим образованием, безупречной репутацией и признанным знанием и опытом деятельности в области защиты прав человека и юриспруденции.

3. Омбудсмен не может быть членом политической партии и заниматься любой иной политической, государственной или профессиональной деятельностью. Он не имеет права состоять в органах управления гражданскими, экономическими или торговыми организациями.

4. Омбудсмен не может подвергаться судебному преследованию либо освобождаться от должности за действия и решения, который входят в круг его полномочий.

5. Омбудсмен может быть освобожден от должности только по требованию более одной трети всех депутатов Ассамблеи и при условии, что за его отставку проголосуют две трети всех депутатов.

Статья 135 [Доклады Омбудсмена]

1. Народный Адвокат представляет ежегодный отчет Ассамблее Республики Косово.

2. По требованию Ассамблеи, Омбудсмен предоставляет Ассамблее промежуточные доклады. По требованию Омбудсмена, Парламент заслушивает его.

3. Народный Адвокат вправе вносить рекомендации и предлагать меры в случае, если он обладает информацией о нарушениях прав и свобод со стороны органов публичной власти и других государственных учреждений.

4. Омбудсмен может направить дело в Конституционный Суд в соответствии с требованиями Конституции.



ЛИТВА

Статья 73 Жалобы граждан относительно злоупотреблений или бюрократизма со стороны государственных должностных лиц (за исключением судей) и должностных лиц самоуправлений рассматриваются контролерами Сейма. Они вправе вносить предложения в суд об освобождении виновных должностных лиц от занимаемых должностей.

Полномочия контролеров Сейма устанавливаются законом.

В случае необходимости Сейм создает и другие институты контроля, система и полномочия которых регламентируются законом.

РУМЫНИЯ

ГЛАВА IV

Народный Адвокат: Назначение и роль

Статья 58

(1) Народный Адвокат назначается на пятилетний срок в целях защиты прав и свобод человека. Заместители Народного Адвоката специализируются по определенному правозащитному профилю.

(2) Народный Адвокат и его заместители не могут занимать никакую иную должность в государственном либо частном секторе, за исключением преподавательских должностей в высших учебных заведениях.

(3) Организация и порядок работы Народного Адвоката регламентируется органическим законом.

Осуществление полномочий

Статья 59

(1) Народный Адвокат осуществляет свои полномочия в силу своей должности (ex officio) либо по обращению лиц, чьи права и свободы были ущемлены, в рамках, установленных законом.

(2) Органы публичного управления обязаны оказывать Народному Адвокату необходимую поддержку в осуществлении его полномочий.

Доклады Парламенту

Статья 60

Народный Адвокат представляет отчеты двум палатам Парламента каждый год либо по их требованию. Отчет может содержать рекомендации по усовершенствованию законодательства либо любые иные меры, призванные защитить права и свободы граждан.